

La dimension institutionnelle du soulèvement de la rue arabe

Juin, 2011

Fahmi Ben Abdelkader
ESCP Europe

Daniel Labaronne
Université Montesquieu Bordeaux IV

Introduction

Un des aspects les plus stimulants des mutations en cours dans certains pays arabes vient du fait qu'aucun des concepts à travers lesquels la région est traditionnellement appréhendée (terrorisme, islamisme, fanatisme religieux, stratégies géopolitiques, etc.) n'était pertinent ni pour anticiper ni pour analyser les mouvements populaires actuels.

En fait les mouvements de contestation récents dans le monde arabe ont souligné la nécessité de prendre en compte la dimension institutionnelle pour comprendre les raisons et la nature du soulèvement de la rue arabe¹.

A examiner ces mouvements de contestation, force est de constater que la chose la mieux partagée par les pays arabes est le peu de crédit que les populations accordent aux institutions de l'État. Dans presque tous les pays de la région, ces institutions sont instrumentalisées par une minorité d'élites qui confisquent le pouvoir et qui se partagent d'une manière discrétionnaire les richesses nationales. L'un des symptômes de cette tendance peut être observé au travers de la colère populaire, à Tunis ou au Caire, qui s'est focalisée sur quelques individus qui symbolisaient cette instrumentalisation de l'appareil de l'État à des fins privées, suivant parfois une logique d'enrichissement mafieuse.

Ainsi, l'urgence de l'instauration de l'Etat de droit est au centre des revendications des mouvements de contestations arabes. Ils appellent à la rupture avec un système institutionnel où prédominent les arrangements interpersonnels et informels, où les bureaucrates se servent au lieu de servir, où l'on confond les individus avec les institutions, où il est plus admis de transgresser la loi que les règles religieuses ou traditionnelles, etc.

Les différents slogans s'accordent sur la nécessité d'instaurer des institutions qui bénéficient autant aux individus qu'à l'ensemble de la société et un système davantage transparent et basé sur la règle du droit impersonnel.

Nous soutenons dans cet article que (1) la prise en compte de la dimension institutionnelle est indispensable à la compréhension de la nature des mouvements populaires arabes. (2) La mutation profonde des institutions étatiques est une urgence sociale et économique et est un élément clé pour la réussite de la transition démocratique dans ces pays. (3) L'un des défis majeurs que les sociétés arabes en transition doivent relever est de dépersonnaliser les institutions tout en rompant avec les relations claniques et les comportements de recherche de rente.

1. Le changement institutionnel est au centre des revendications des mouvements populaires arabes

Les thématiques qui mobilisent ou fascinent aujourd'hui les manifestants et les téléspectateurs arabes ont attiré aux fondamentaux de l'Etat de droit. Ces derniers jouissent, à l'évidence, d'une résonance profonde et répandue, beaucoup plus puissante que la supposée traditionnelle hostilité de « la rue arabe » à l'occident ou l'attrait au religieux. Sortis de leur passivité presque légendaire, les peuples du Maghreb et du Machrek

¹ Chacun des pays arabes jouit d'une histoire riche et est doté de fortes caractéristiques individuelles. Une stratégie qui vise à couvrir l'ensemble des pays de la région fera inévitablement des généralisations qui ne font pas toujours justice à la situation spécifique d'un pays particulier. Toutefois, cette région n'en demeure pas moins remarquablement homogène (comparée à l'Europe par exemple), ce qui pourrait expliquer en partie l'effet de contagion. Les sociétés arabes partagent en effet un même socle de références culturelles et historiques, une même langue, un même retard de développement, et une même lassitude face à des régimes autoritaires. Ces similitudes sont susceptibles de donner lieu à des principes généraux et des orientations d'ensemble nous permettant de déceler certaines spécificités communes à la région.

revendiquent une redéfinition de l'agenda autour de demandes de redistribution économique et de participation au processus politique, loin de toute considération stratégique stagnante. Les contestations populaires sont d'abord le résultat de la défaillance des institutions de l'État. S'il est une tendance qui s'est confirmée au fil des ans, c'est bien la perte de substance de ces institutions depuis les indépendances. En effet, l'un des effets pervers des mouvements de libération nationale et des parenthèses socialistes a été de bannir de l'univers mental des élites gouvernantes l'idée de l'Etat de droit. Et pour cause : ces élites se reproduisent à l'identique depuis des dizaines d'années et manifestent une résistance farouche au changement d'un système institutionnel qui les a consacré comme élite et qui leur permet un accès privilégié aux ressources du pouvoir politique et économique. Sous une forme ou une autre, les régimes constitués par ces élites ont élaboré des stratégies de verrouillage de l'accès aux ressources du pouvoir politique et économique et d'anéantissement de toute forme d'action collective susceptible de peser sur le pouvoir discrétionnaire dont bénéficient ces élites. Monarchique ou républicain, l'Etat autoritaire perdure, faisant preuve d'une grande faculté d'adaptation en instaurant une sorte de marchandage politico-économique généralisé : les riches hommes d'affaires doivent à l'Etat leurs réseaux d'influence et leurs contrats ; les entrepreneurs plus modestes – et jusqu'aux marchands ambulants – doivent continuer de se soumettre aux directives ministérielles, aux règlements tatillons et à la règle des pots-de-vin. Même les professions libérales et intellectuelles demeurent tributaires des institutions étatiques et paient au prix fort toute transgression des limites prescrites. Raisons pour lesquelles parler de « citoyen arabe » tient de l'abus de langage quand les régimes au pouvoir, fussent-ils républicains, ne voient que des sujets.

Livrés à eux-mêmes, ces régimes ont poussé à l'extrême ce sentiment d'assujettissement des citoyens arabes préparant le terrain à une mobilisation vécue non pas comme une spécificité arabe, mais comme la manifestation locale d'un malaise collectif. Que les régimes aient tous cru pouvoir continuer à ignorer ce malaise est instructif en soi. De fait, ils s'étaient assoupi dans le confort offert par une combinaison de rente stratégique, de canalisation des mécontentements vers l'islamisme, et de sociétés toujours plus dépolitisées et démobilisées. Aveuglés par l'impuissance de la société civile à se mobiliser, les régimes se sont eux-mêmes démobilisés en abandonnant les stratégies de maintien de l'équilibre social au profit d'une logique d'enrichissement mafieuse et de pratiques prédatrices². Un peu partout dans la région, les régimes ont pillés leurs institutions et ressources nationales, privant les pays des moyens de leur développement mais surtout sapant leurs capacités à répondre à d'éventuelles demandes de redistribution.

2 En quoi la transformation institutionnelle favorisera-t-elle le développement économique des pays Arabes en transition ?

Dans son tristement célèbre rapport arabe au développement humain, le PNUD arrive au constat selon lequel « la région arabe est plus riche qu'elle n'est développée » (UNDP 2002). Ce constat est instructif et révélateur de la défaillance du modèle de développement des pays arabes. Les auteurs de ce rapport adoptent une approche, développée par le prix Nobel Amartya Sen (1999), qui considère que le développement ne doit plus être appréhendé sous le seul prisme des variables économiques. Il souligne que son étude doit être élargie au champ des libertés politiques et des opportunités sociales et économiques, dont le déni entrave le développement économique de long terme. Une vision étroite qui vise à analyser le développement des pays arabes à travers des indicateurs économiques, tels que le taux de croissance du PIB ou l'accroissement des revenus du pétrole, nous conduit à observer un net accroissement des richesses, y compris dans les pays non pétroliers. Ce qui peut paraître paradoxale eu égard à la vision plus large défendue par le PNUD. Mais ce résultat est d'autant plus intéressant lorsqu'on prend en considération le fait que les régimes tunisien et égyptien par exemple ont bâti leur légitimité en grande partie sur la base des performances économiques que les deux pays ont réalisé depuis les vingt dernières années³. La question qui mérite toujours d'être posée est de savoir comment des régimes autoritaires sont arrivés à produire des taux de croissance aussi élevés ?

² Courant les dix dernières années, quelques membres du clan au pouvoir (comme la famille Trabelsi et Ben Ali en Tunisie) ont accumulé d'immenses richesses, laissant le gros des employés au sein même de l'appareil d'Etat avec de maigres ressources. Cette tendance est un élément clé pour comprendre pourquoi la colère populaire en Tunisie et en Egypte s'est focalisée sur quelques individus et comment un nombre important des serviteurs du régime se soient trouvés davantage d'affinités avec le peuple qu'avec le clan au pouvoir.

³ Selon les statistiques de la Banque Mondiale, le taux de croissance annuel moyen des deux pays pendant les vingt dernières années avoisine le chiffre de 5%.

On aurait pu croire que ces pays ont réussi à atteindre un équilibre proche de l'optimum que décrit le célèbre politologue Olson (1993) : « Il se pourrait qu'un développement économique soutenu requiert des gouvernements suffisamment forts pour durer de manière indéfinie, mais cependant suffisamment restreints et circonscrits afin qu'ils n'usent pas de leur pouvoir écrasant pour abroger les droits des individus ». L'histoire abonde d'exemples où des régimes autoritaires comme les pays arabes décident de garantir aux individus les droits nécessaires au fonctionnement de marchés concurrentiels, occasionnant par là même des périodes de croissance économique rapide. Toutefois, les sujets soumis à de tels régimes ont toujours manqué non seulement de libertés civiques et politiques fondamentales, mais surtout de confiance dans la continuité de leurs droits de propriété et de leurs droits contractuels en cas de changement de régime ou simplement de politique de la part du régime lui-même. Dans de telle situation, les marchés ne génèrent pas autant d'investissement et de progrès économique qu'il aurait été possible si tout le monde avait eu confiance dans la sécurité à long terme de ces droits. Selon un autre Prix Nobel Douglass North, les sources du progrès économique sont à rechercher d'abord dans l'existence d'institutions qui fournissent les incitations nécessaires à une organisation efficiente (North 1990). Seules des institutions transparentes et impersonnelles peuvent procurer un sentiment de confiance généralisé quant à la stabilité à long terme des droits individuels nécessaires à la prospérité économique.

3. La dépersonnalisation des institutions de gouvernance est une urgence économique et sociale

Des arrangements institutionnels inefficaces (coûts transactionnels et informationnels élevés, faible sécurisation des contrats et des droits de propriété) ou inéquitables (lorsqu'ils servent les intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir, bénéficiant bien davantage à certains individus ou groupes particuliers qu'à l'ensemble de la société), auront tendance à favoriser les organisations prédatrices au détriment de celles qui s'engagent dans des activités productives. Ils sont de nature à détruire la confiance mais surtout à créer des institutions de blocages du changement. Ce double critère d'efficacité et d'équité nous semble fournir un cadre d'analyse pertinent pour identifier les besoins en termes de mécanismes de gouvernance nécessaires au processus de développement et de transformation institutionnelle dans les pays arabes.

La plupart des régimes arabes ont réussi à maintenir des structures claniques du pouvoir que ni la décolonisation ni les différentes crises économiques n'avaient fait disparaître. Ces survivances du passé resurgissent en effet au travers des apparences de modernité des institutions « formelles », mises en place depuis l'indépendance. Le déficit en matière de règles de droit et, de surcroît, la faiblesse des systèmes de gouvernance ont laissé place libre au développement de ces pratiques ancestrales et à la perpétuation des modes de domination clanique qui l'emportent largement sur les pratiques modernes encadrées par la loi. En effet, la durabilité des clans régnants dans ces pays s'est essentiellement basée sur certaines de ces pratiques : la suprématie du clan dominant s'acquiert par la violence et c'est par elle que se maintient et s'étend son pouvoir, la pratique du patrimonialisme et du clientélisme afin de consolider ou d'étendre son réseau d'alliés, l'endogénéisation des moyens de création des richesses économiques qui se traduit par un verrouillage de l'accès aux ressources du pouvoir. Dans ces conditions le clan dominant, en procédant à une distribution discrétionnaire de ces ressources, se transforme en véritable fournisseur de rentes, provoquant chez les acteurs sociaux des comportements de recherche de rente. Ces comportements s'accommodent plutôt de rapports personnels qui se développent sous forme de réseaux relationnels structurés par l'esprit de clan. L'exacerbation de ces comportements durant les dernières années a provoqué des luttes intenses entre différents groupes causant d'importantes pertes de richesses dans ces pays. Ainsi, la prégnance des habitudes de pensée héritées des rapports sociaux et de la structure clanique du pouvoir constitue l'un des problèmes majeurs auxquels les pays arabes doivent faire face dans leur processus institutionnel d'instauration de l'Etat de droit. Si la Tunisie, l'Egypte, la Lybie et peut être demain la Syrie se sont débarrassées de l'emprise des clans au pouvoir, le reste des pays arabes subissent encore la violence des clans dominants et de leurs alliés.

Conclusion

Nous voulons souligner la nécessité de prendre en compte des survivances du passé, qui ont façonné les institutions en vigueur dans ces pays, afin de comprendre les enjeux et les défis à relever pour réussir la transition économique et politique dans le monde arabe. De notre point de vue, le renversement d'un régime autoritaire ne peut suffire à améliorer la vie du peuple, encore faut-il que ce changement de régime soit accompagné d'un changement des mentalités. Ce sont les mentalités et les habitudes de pensées qui façonnent les institutions et qui déterminent l'histoire d'une nation. Nous soutenons ainsi que le principal défi est de dépersonnaliser les institutions étatiques et de progresser vers davantage de transparence, de respect effectif de la règle du droit impersonnel, et surtout de l'adhésion de tous au principe de la suprématie de la loi sur les individus.

Bibliographie

- North Douglass C, [1990], *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson Mancur [1993], Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review*. Vol.87, (3) pp.567-576.
- Sen Amartya [1999], *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP [2002], Arab Human Development Report.